Cammeo

I Titoli del debito pubblico, e La competenza sulle relativ controversie

1903

Prof. FEDERICO CAMMÈO

I TITOLI DEL DEBITO PUBBLICO, E LA COMPETENZA SULLE RELATIVE CONTROVERSIE

ESTRATTO DALLA RIVISTA DI DIRITTO COMMERCIALE, INDUSTRIALE E MARITTIMO

ANNO I — FASCICOLO II

CASA EDITRICE
Dott. **FRANCESCO VALLARDI**
MILANO 1903

1. Un recente indirizzo della giurisprudenza che ha cominciato ad affermarsi con la sentenza della Corte d'Appello di Roma, 13 gennaio 1900 (*La Legge*, 1900, I, 410) e si è dispiegato con le sentenze successive della Cass. di Roma a sezioni unite, 1.° marzo e 27 agosto 1901 (*La Legge*, 1901, II, 366 e 580), della Corte d'App. di Torino, 28 febbraio 1902 (*Giurisp. ital.*, 1902, I, 2, 581), della Corte d'Appello di Roma 13 maggio 1902 (*Giurisp. ital.*, 1902, 1, 351), della Cassazione di Roma, 6 agosto 1902 (*Monitore dei Tribunali*, 1902, 944), rimette intieramente in questione il problema dei limiti fra la competenza giudiziaria e quella della giurisdizione amministrativa in materia di debito pubblico. Questa tendenza rivendicando in tale materia la competenza del Consiglio di Stato è arditamente innovatrice. Essa è particolarmente notevole perchè interessa le teorie fondamentali del diritto pubblico intorno alla divisione dei poteri e alla separazione delle competenze e, dal punto di vista del diritto privato, tocca da vicino questioni di vitale importanza intorno ai titoli di credito.

2. Il nodo della questione si trova nell'art. 25 n. 1 della legge sul Consiglio di Stato, 2 giugno 1889 (testo unico) così concepito: « La sezione quarta del Consiglio di Stato decide pronunciando anche in merito: 1.° delle controversie fra lo stato e i suoi creditori riguardanti l'interpretazione dei contratti di prestito pubblico, delle leggi relative a tali prestiti e delle altre sul debito pubblico ».

Questa norma di competenza trae la prima sua origine dal R. Editto 24 dic. 1819 sul debito pubblico del Regno di Sardegna.

Stabiliva quest'Editto all'art. 66 che tutte le controversie tra privati riflettenti la proprietà delle iscrizioni, i loro trapassi, le annotazioni da farsi che riguardassero la pertinenza delle cedole tanto per la rendita quanto per le annualità, fossero di competenza dei tribunali; che invece le controversie, le quali « sorgessero in seguito alle operazioni dell'amministrazione del debito pubblico od involgessero que-

stioni sull'intelligenza del presente editto fossero di cognizione della Camera (dei Conti) ». Questo sistema rimase in vigore fino al 1859 (1).

Però fino dal 1851 un progetto di riforma del Consiglio di Stato presentato dal Rattazzi proponeva l'adozione del sistema odierno, di conservare, cioè, ad una giurisdizione speciale le controversie sul debito pubblico fra lo stato e suoi creditori, sostituendo il Consiglio di Stato alla Camera dei Conti. La conservazione della giurisdizione speciale era giustificata col considerare, che si trattava nella specie « di interpretare atti di alta amministrazione, i quali non potrebbero percorrere le fasi del provvedimento comune senza gravissimi inconvenienti, non foss'altro che per l'influenza, che controversie di tal fatta esercitano sul credito generale dello stato, e per conseguenza sulle sue condizioni economiche » (2).

Sulla base di questa sola ed unica motivazione, nella legge sul Consiglio di Stato, 30 novembre 1859, n. 3705 fu introdotta (art. 23) una disposizione identica a quella tuttora vigente. E tale disposizione passò senz'altro nella legge sullo stesso oggetto 20 marzo 1865, All. D, art. 10, n. 2. Essa non subì alterazioni con la legge di riforma del Consiglio di Stato, 31 marzo 1889, n. 5992 la quale all'art. 4, n. 1 conservò le competenze del Consiglio medesimo nelle materie ad esso attribuite dalle leggi anteriori coll'intendimento di « lasciar impregiudicate tutte le questioni che potessero sorgere intorno alla giurisdizione propria del Consiglio di Stato » (3).

E' da osservarsi soltanto che nel 1885 la giurisprudenza del Consiglio di Stato in questa materia fu estesa alle obbligazioni ferroviarie, dapprima emesse dalle società concessionarie con la garanzia dello stato, poi direttamente dallo stato stesso (4).

Questi sommarissimi cenni storici dimostrano ad evidenza, che la disposizione in discorso — senza alcuna soluzione di continuità — deriva da leggi informate agli antichi criteri del contenzioso amministrativo e appartiene al vecchio e disseccato tronco di questo istituto (5).

(1) Veggasi il R. Editto sul contenz. amm. 29 ottobre 1847, art. 15 e la decisione della Camera dei Conti 23 giugno 1851 (*Giurispr. degli Stati Sardi*, 1851, III, 110) con la quale è risoluta una controversia tra un privato e l'amministrazione per rifiutata traslazione di rendita nominativa a mezzo di attergato.

(2) Atti del Parlamento subalpino; Sessione 1852-53-54; Documenti, pag. 1473.

(3) Atti Parlamentari, Senato, 2.° Sessione, 1887-88. Doc. 6 A, pag. 16 e art. 4.

(4) Il regime delle obbligazioni ferroviarie in discorso, finchè l'emissione ne era fatta dalle società concessionarie con la garanzia e sotto la sorveglianza del governo, era regolato dalla legge 27 aprile 1885, n. 3048, All. A art. 27, All. B art. 31. Reg. 22 novembre 1885, n. 4180. La emissione fu assunta dallo Stato, e le obbligazioni divennero veri e propri titoli di Stato, le cui operazioni sono da compiersi presso il debito pubblico, con la legge 2 luglio 1890, n. 6030 e il Reg. 23 agosto 1890, n. 7078. La competenza del Consiglio di Stato è regolata dall'art. 14 della legge 27 aprile 1885: « La giurisdizione attribuita al Consiglio di Stato col n. 2. dell'art. 10 della legge 20 marzo 1865 (all. D) sarà estesa alle controversie che insorgessero per le obbligazione ferroviarie garantite dallo Stato ».

(5) Meucci, *Ist. di dir. amm.*, 1892, pag. 521.

3. La conclusione dei contratti di prestito pubblico, secondo il sistema oggidì prevalente in tutti i paesi, si è fatta e si fa in Italia (salvo alcuni casi eccezionali) con l'emissione di titoli di credito: titoli che sono al portatore e possono tramutarsi in nominativi (1).

Come per ogni titolo di credito, così per quelli del debito pubblico (2) vi è luogo a distinguere i rapporti di diritto intercedenti fra i vari successivi possessori del titolo in conseguenza dei negozi giuridici che fra essi possono porsi in essere: ed i rapporti di diritto intercedenti fra l'emittente e il prenditore del titolo o i successivi possessori. Questi rapporti fra emittente e possessori del titolo possono ulteriormente suddistinguersi. Alcuni di essi, cioè, hanno per oggetto le obbligazioni sostanziali che nascono dal contratto cui il titolo si riferisce (3) e sono rapporti principali ed esclusivamente vertenti fra emittente e possessore. Altri rapporti invece, quando si tratti di *titoli nominativi*, intestati cioè ad una persona e non trasmissibili, se non con la cooperazione dell'emittente, da prestarsi con l'annotazione in appositi registri, hanno per oggetto il conseguimento di questa cooperazione e delle relative prestazioni (4). Questo gruppo di rapporti deriva anch'esso dal contratto di cui il titolo di credito è l'espressione. Ma codesti rapporti hanno la particolarità di presentarsi come paralleli ai rapporti intercedenti fra due successivi possessori, che abbiano operato la trasmissione totale o parziale dei titoli o dei diritti inerenti; essi sono cioè conseguenziali ed accessori di questi ultimi, e ne assicurano l'esecuzione, avendo il duplice resultato di far fede degli avvenuti trapassi sia verso l'emittente, sia di fronte ai terzi (5).

La specialità che offre la materia del debito pubblico è che i rapporti fra emittente e possessore dei titoli abbiano per oggetto le

(1) La nostra legislazione sul debito pubblico conosce anche le iscrizioni miste e quindi i titoli misti, cioè nominativi per il capitale e al portatore per le cedole ossia per gl'interessi. Legge 29 aprile 1877, n. 3790, R. d. 28 febbr. 1878, n. 4327. Esse sono equiparate alle iscrizioni nominative, differendone in questo soltanto che non possono essere sottoposte a vincolo, ipoteca od usufrutto. Le obbligazioni al portatore di alcuni vecchi prestiti sardi che non sarebbero altrimenti tramutabili in nominative, sono assoggettabili ad una speciale operazione di *deposito* presso l'amministrazione del debito pubblico: la iscrizione di deposito dà luogo all'emissione di un certificato di deposito che è un titolo nominativo: Reg. 8 ott 1870, art. 216 e segg., 220, ecc. Anche le obbligazioni ferroviarie divenute un debito diretto dello stato, come è detto a pag. prec. nota 4 sono al portatore convertibili in nominative. I rapporti tra titolari ed amministrazione relativamente alle obbligazioni nominative sono regolati con sistema analogo, benchè non identico a quello che disciplina le rendite consolidate nominative: Reg. 23 ag. 1890. In ogni modo l'essenziale è che le operazioni di traslazione si fanno con la cooperazione dell' amministrazione del debito pubblico.

(2) Per l' equiparazione dei titoli del debito pubblico agli altri titoli di credito VIVANTE, *Trattato di diritto commerciale*, vol. II, Parte II, pag. 78, nota 1 e pagina 106, nota 2.

(3) VIVANTE, op. cit., vol. II, parte II, pag. 72 e 80.

(4) VIVANTE, op., vol. e parte cit., pag. 105-6, n. 835, pag. 108, n. 837.

(5) VIVANTE, op., vol. e parte cit. pag. 110-11, n. 840-41; FERRARIS, *Commento alle legge sul debito pubblico*, Torino 1886, n. 67 e segg. 90, 112. Riconoscono alle annotazioni fatte su registri del debito pubblico questo duplice valore di notificazione al debitore e di accertamento dei trapassi rispetto ai terzi la Cass. Roma, 19 dec. 1891 (*Ann.*, 1891, I, 102) e la Cass. Palermo, 23 marzo 1901 (ivi, 1901, I, 285).

obbligazioni principali inerenti al contratto o le obbligazioni secondarie attinenti alla esecuzione o registrazione dei trasferimenti, sono sempre rapporti fra cittadini ed amministrazione dello stato.

Di qui ha origine una classificazione particolare delle controversie aventi per oggetto i titoli del debito pubblico, classificazione che è importantissima per le questioni di competenza. Nei rapporti *dei privati* fra loro i titoli suddetti e le relative iscrizioni, potendo formare oggetto di tutti i negozi giuridici *inter vivos* e *mortis causa* di cui sono capaci i titoli di credito (1), possono dar luogo a controversie per tutti i diritti reali, successorii, personali, cui sono sottoposti gli altri beni di ugual natura.

Nei rapporti dei portatori di cartelle e di titolari di certificati con l'amministrazione dello stato occorre distinguere, secondo le cose anzidette, le controversie che possono insorgere a proposito di cartelle nominative circa l'obbligo dell'amministrazione di rispettare e registrare i trapassi che sono conseguenza di negozi giuridici tra privati, da quelle che possono nascere, tanto per le iscrizioni al portatore quanto per quelle nominative, intorno alle obbligazioni inerenti alla sostanza del contratto di prestito pubblico.

4. È necessario indicare sommariamente i casi in cui, secondo la nostra legislazione, si richiede la cooperazione dell'amministrazione del debito pubblico per registrare i negozi giuridici intervenuti fra privati su titoli nominativi. Senza questa sommaria indicazione non sarebbe possibile comprendere, agli effetti della competenza, la natura dei rapporti fra privato e stato e delle relative controversie. Questi casi rispondono essenzialmente ai vari modi di trasferimento totale o parziale, volontario o coatto.

Le operazioni che si richiedono dall'amministrazione del debito pubblico e i rapporti giuridici che con essa si vengono a porre in essere, assumono le seguenti forme e il seguente nome:

a) *Traslazione*. — È il trasporto di un'iscrizione di rendita nominativa da un numero all'altro con nome diverso (2), compiuto a istanza dell'interessato dall'amministrazione, con annullamento dell'iscrizione primitiva e con accensione di un'iscrizione nuova, accompagnata dal rilascio di un nuovo certificato. Quest'operazione è l'annotamento di un negozio giuridico intervenuto tra privati, avente per oggetto, a qualunque titolo, il trapasso da persona a persona della *proprietà del credito* mediante *novazione soggettiva* (3). Può farsi per consenso e

(1) I titoli nominativi sono anche capaci d'ipoteca come gli immobili.

(2) La traslazione può anche farsi allo stesso nome, come in caso di smarrimento di certificato e di rilascio di un duplicato (Reg. cit. art. 141), ma il tipo di traslazione contemplato nel testo è l'unico che qui ci interessi.

(3) VIVANTE, op., vol. e parte cit. n. 836. Mentre per l'amministrazione è proprietario del credito (iscrizione) il suo titolare, è ammessa la rivendicazione di una rendita nominativa per parte del vero proprietario o di chi vi ha altrimenti diritto proprio (creditore frodato, legittimario leso) contro l'apparente titolare. App. Torino, 27 giugno 1881 (*Giur. Tor.*, 1881, 654), 8 febbraio 1882 (ivi, 1882, 359); Cass. Torino, 12 sett. 1883 (ivi, 1882, 1087); App. Firenze, 14 nov. 1896 (*Giur. ital.*, 1897, I, 2, 254); VIVANTE, op., vol., parte cit., pag. 109, nota 7; FERRARIS, op. cit., n. 60 e segg.; GIORGI, *Teoria delle obbligazioni*, vol. VI, n. 187.

corrisponde allora ai trasferimenti contrattuali: per decreto del Tribunale in camera di Consiglio, e risponde ai trasferimenti a titolo successorio: per sentenza, che e dichiarativa di diritti se pronuncia in base a negozi giuridici preesistenti, attributiva se ordina la traslazione a favore di un creditore ipotecario o di altro creditore che sia riuscito a impossessarsi del certificato a mezzo di pignoramento, e risponde ad uno dei casi di trasferimento coatto (1).

b) Tramutamento. — E la conversione di una iscrizione nominativa al portatore, o viceversa. Può rispondere agli stessi negozi giuridici e si compie negli stessi modi (2).

c) Annotazione o cancellazione di vincoli. — È il riconoscimento e la registrazione da parte dell'amministrazione dei trasferimenti parziali del diritto di credito o della loro revoca. Risponde ai negozi giuridici che stabiliscono o revocano il vincolo dotale, l'ipoteca e l'usufrutto. Si fa per solo consenso quanto alla costituzione d'ipoteca e di vincolo dotale; per consenso, esibizione di titolo e sentenza quanto all'usufrutto, secondochè convenzionale, legale o giudiziale (3). La cancellazione dei vincoli è fatta per consenso, per decreto amministrativo (relativamente alle cauzioni dei pubblici funzionarii e appaltatori) e per sentenza (4).

d) Opposizione o sequestro. — Consistono nell'ottenere che la amministrazione sospenda di consentire alle traslazioni dell'iscrizione e al pagamento degli interessi nei casi tassativamente indicati di smarrimento del certificato, di controversia intorno al diritto a succedere, di fallimento o di ipoteca, finchè pendono le relative procedure (5). L'opposizione nel primo caso si fa dietro semplice domanda dell'intestatario, negli altri dietro provvedimento emesso dal giudice competente, non si sa bene però se con sentenza o decreto (6). La risoluzione delle opposizioni quando siavi un controinteressato (possessore del titolo smarrito, aspirante alla eredità) sono risolute con sentenza (7).

e) Espropriazione. — E la traslazione o il tramutamento coattivo con susseguente vendita del titolo a mezzo di agenti di cambio. E' ammessa in caso di fallimento, di ipoteca o di sentenza di aggiudicazione. È eseguita nel primo caso dietro provvedimento, non si sa se decreto o sentenza, del giudice delegato, e dietro sentenza negli altri due casi (8).

(1) Legge sul debito pubblico, 10 luglio 1861, n. 94, art. 18, 19, 20, 21; Legge 11 ag. 1870, n. 5784, all. D., art. 2; Reg. 8 ott. 1870, n. 5742, art. 46,52, 78. Per l'ultimo caso di traslazione per sentenza: Ferraris, op. cit., pag. 148, 294 e giurisprudenza *ivi*.

(2) Legge cit., art. 16; Reg. cit., art. 42 e 57.

(3) Legge, art. 24 e 25; Reg., art. 99 e segg.

(4) Legge, art. 33, Reg., art. 121 e segg.

(5) Legge, art. 30. Reg., art. 131 e segg.

(6) Reg. art. 135, 145-46; Ferraris, op. cit., pag. 364, 371, 374.

(7) Reg. cit., art. 147, modificato con R. D. 20 sett. 1874, n. 2058. Per le obbligazioni ferroviarie non è chiaro se valgano in proposito le norme comuni di merito e di procedura circa i sequestri e i pignoramenti o queste norme speciali. Cfr. Reg. 32 ag. 1890, art. 36.

(8) Reg., art. 148, 149, 152.

5. I casi, le forme, la documentazione necessarie per ciascuna di queste operazioni sono determinate dalle leggi e dal regolamento: e l'obbligo dell'amministrazione di compiere le operazioni stesse sorge, come abbiamo detto, in generale, quando tutte le condizioni legislative e regolamentari sieno soddisfatte, come vi è l'obbligo opposto di non compiere quelle operazioni fuori dei casi predetti, ove ne possa venir danno ad alcuno. L'obbligo è sempre *ex contractu* (1); la sentenza, quando questa sia richiesta o autorizzata, non lo crea e nemmen lo dichiara con efficacia giuridica rispetto all'amministrazione che non sia in causa; la sentenza è rispetto a questa soltanto un documento in cui la volontà del giudice tien luogo di quella delle parti.

Tuttavia intorno a questi obblighi possono insorgere questioni tra l'amministrazione e i possessori dei certificati o aventi diritto su di essi.

Talora l'amministrazione si rifiuta di fare ciò che, data la specie di fatto e la documentazione presentata, il privato istante crede di poter esigere, come p. es. nei seguenti casi: rifiuto di traslazione di un certificato chiesto da un creditore di un'eredità in base a sentenza, esigendosi invece dall'amministrazione il decreto del giudice, come se si trattasse di traslazione per successione (2); rifiuto di traslazione d'una cartella vincolata per usufrutto, finchè non consta del consenso dell'usufruttuario (3); rifiuto di dar corso a uno scioglimento di vincolo per asserito difetto di documentazione (4); rifiuto di dar corso ad una operazione ordinata per sentenza confermata in appello, esigendosi dall'amministrazione anche il decorrimento del termine per il ricorso in Cassazione (5). In questi casi la domanda del cittadino è diretta, di regola, ad ottenere la prestazione positiva da parte dell'amministrazione piuttosto che un risarcimento di danni; e siccome la domanda all'amministrazione si inoltra, di regola, dopo che si credono esaurite tutte le pratiche nei rapporti fra i privati e si sono risolute giudiziariamente tutte le questioni fra essi, così, la controversia fra il privato e l'amministrazione si presenta come una causa unica e non connessa con altra causa tra privati (6).

Altre volte la controversia si accende perchè l'amministrazione fa ciò che il privato crede non possa fare, come p. es. allorchè attende ad opposizioni e sequestri fuori dei casi tassativamente enume-

(1) Vedi retro, n. 3, e infra, n. 14.

(2) Cass. Torino, 8 aprile 1897 (*Annali*, 1897, I, 270). Un'altra controversia intorno alle documentazione necessaria alla traslazione è accennata, ma non risolta, nella decisione della IV Sezione, 12 maggio 1891 (*Giust. amm.*, 1891, I, 280).

(3) App. Torino, 23 febbraio 1902 (*Giur. ital.*, I, 2, 581).

(4) Cass. Torino, 14 sett. 1878 (*Foro it.*, 1879, I, 38).

(5) Cass. Napoli, 9 settembre 1874 (*Annali*, 1874, I, 342).

(6) Tuttavia accade talora anche in questi casi che la questione circa gli adempimenti dell'amministrazione del debito pubblico sia sollevata in corso di una causa fra privati. Così nel caso deciso dalla Cass. di Torino nella sentenza 14 sett. 1878 citata nella penultima nota. La controversia circa lo scioglimento del vincolo agitavasi tanto fra privati, come fra privati ed amministrazione.

rati dalla legge (1): o allorchè compie un'operazione su domanda di chi non ha diritto in base a documenti falsi (2).

In questi casi la domanda del privato di fronte all'amministrazione difficilmente è diretta ad ottenere soltanto che l'amministrazione revochi ciò che ha fatto, sia perchè ciò non riparerebbe il danno irrimediabilmente subito, sia perchè spesso — come nei casi di tramutamento in base a documenti falsi — non è possibile riaprire una nuova iscrizione senza aumentare la somma totale del debito pubblico (il che non può farsi se non per legge): quindi la domanda suole per lo più proporsi per scopo il risarcimento dei danni. In generale del pari l'istanza contro l'amministrazione viene ad esser parallela ad un'istanza contro un privato (opponente, autore della falsità, ecc.): laonde la controversia con l'amministrazione è di regola *connessa* con un'azione tra privati.

6. Le controversie tra portatori di cartelle o titolari di certificati ed amministrazione intorno agli obblighi sostanziali del contratto di prestito pubblico sono poche e relativamente rare.

Di controversie intorno agli obblighi del possessore del titolo non è il caso di parlare: la sua prestazione principale come mutuante o stipulante una rendita si è ormai esaurita con l'originario versamento del capitale: l'obbligo suo di ricevere la restituzione del capitale o il riscatto della rendita non è quasi mai fatto valere dall'amministrazione, e in ogni modo non dà luogo a questioni. Gli obblighi dell' amministrazione sono la prestazione degli interessi, la restituzione del capitale nei debiti soggetti ad ammortizzazione, la rinnovazione dei titoli logori o le cui cedole sono esaurite. la rinnovazione dei titoli perduti o distrutti limitatamente ai titoli nominativi.

La prestazione degli interessi ha dato luogo a una questione di arretrati (frutto di cartelle del Monte Lombardo Veneto) (3): il rimborso del capitale a due questioni circa debiti redimibili, separatamente inclusi nel Gran Libro (4). Tanto la prestazione degli interessi che la restituzione del capitale hanno dato luogo a questioni di prescrizione (5).

(1) App. Firenze, 18 marzo 1870 (*Foro. it.*, 1878, I, 499); Cass. Napoli, 11 nov. 1877 (*Foro it.*, 1878, I, 298); Cass. Roma, 16 gennaio 1885 (*Giur. ital.*, 1, 3, 173); App. Roma, aprile (*Temi Romana* XV, 465); App. Torino, 24 febbraio 1896, *Annali*, 1896, 1895, 6, 145.

(2) App. Napoli, 11 marzo 1870 (*Giur. ital.*, 1870, 2, 204); 28 marzo 1870 (ivi, 1870, 2, 265); 17 maggio 1871 (ivi, 1871, 2, 356); Cass. Napoli, 21 marzo 1874 (*Gazz. dei proc.*, IX, 197); Cass. Torino, 8 novembre 1878 (*Giur. Torinese*, 1879, 237), App. Torino, 16 luglio 1880 (*Foro it.*, 1880, I, 1038); Cass. Napoli, 1 ottobre 1896, (*Giur. it.*, 1896, I, 1, 1018); App. Messina, 6 aprile 1898 (*Cons. comm.*, XV, 184); App. Napoli, 26 marzo 1900 (*Foro it.*, 1900, 1, 1014); Cass. Roma (sezioni unite), 1 marzo 1901 (*Legge*, 1901, II, 360); 27 agosto 1901 (ivi, 1901, II, 580); App., Roma, 13 maggio 1902 (*Giur. ital.*, 1902, I, 2, 351), oltre la sentenza annotata.

(3) Cons. di Stato, 3 luglio 1867 in MANTELLINI, *I conflitti di attribuzione*, I, pag. 55.

(4) Cons. di Stato, 23 dec. 1876; MANTELLINI, op. cit., III, pag. 82; Cons. di Stato, 24 dec. 1887 (*Foro*, 1888, III, 1).

(5) Cons. di Stato, 3 ottobre 1871, citato in MANTELLINI, *I conflitti di attribu-*

La rinnovazione dei titoli perduti o distrutti, pacificamente ammessa per i titoli nominativi, ha dato luogo a questioni per quelli al portatore (1).

In queste controversie alcuni vogliono ancora suddistinguere quelle che si risolvono con puri criteri di diritto privato comune — come quelle intorno alla prescrizione — da quelle che si risolvono con criteri di diritto pubblico o almeno con criteri di diritto speciale (2).

7. Le controversie *fra privati* circa i negozi giuridici che abbiano per oggetto titoli del debito pubblico sono di competenza dei tribunali ordinari. Questa dottrina è pacifica. Infatti essa ha il suo primo fondamento nell'Editto Sardo, 24 dic. 1819, art. 66 (v. n. 2); riposa sul principio generale che le controversie patrimoniali fra privati appartengono ai tribunali suddetti: emerge dalle disposizioni della legge e del regolamento in tutti quei casi in cui essi esigono od autorizzano la sentenza del giudice come titoli da esibirsi per le operazioni da compiere presso l'amministrazione (3): si desume *a contrariis* dall'art. 25 n. 1 della legge sul Consiglio di Stato, in quanto quest'articolo esige, per far luogo alla competenza speciale, la contestazione della lite fra *lo stato* e *i suoi creditori* (4).

8. Perchè possa proporsi la questione se una controversia appartenga alla competenza speciale occorrono dunque una condizione subbiettiva ed una obbiettiva. La condizione subbiettiva è che uno dei subbietti del rapporto giuridico sia lo stato e l'altro un suo creditore: la condizione obbiettiva è che la controversia abbia per oggetto una prestazione che richiegga l'interpretazione dei contratti di prestito pubblico, delle leggi relative a tali prestiti e delle altre sul debito pubblico. Che queste due condizioni debbano sempre concorrere è pacifico: il dissenso della giurisprudenza e della dottrina sta nel determinare se esse sieno non solo necessarie od anche sufficienti; ossia se per affermare la competenza del Consiglio di Stato, oltre a queste condizioni ne sieno richieste

zione, vol. II, pag. 16-17; Cass. Napoli, 18 luglio 1876 (*Legge*, 1877, I, 198); Cass. Torino, 26 gennaio 1879 (*Giur. Tor.*, 1880, 57); App. Roma, 31 dec. 1883 (*Temi Rom.*, III, 617); Cass. Roma (Sez. un.), 19 giugno 1884 (*Annali*, 1884, I, 379); App. Palermo, 3 luglio 1896 (*Foro sic.*, IV, 530); Cass. Palermo, 26 maggio 1898 (*Giur. ital.*, 1898, I, 1, 862).

I titoli al portatore hanno dato luogo anche a questioni contro l'amministrazione per asserita responsabilità, dipendente dal non aver riconosciuto o pubblicato le falsità di titoli presentati per le riscossioni degli interessi. Cons. di Stato, 9 luglio 1877 (*Boll. giud. amm.*, 1878, III, 118) citato anche in Clementini, *I procedimenti speciali*, II, pag. 686; App. Roma, 13 genn. 1900 (*Giur. ital.*, 1900, I, 2, 221).

(1) Cass. Palermo, 12 sett. 1871 (*Ann.*, 1872, I, 103); App. Torino, 16 luglio 1886 (*Foro ital.*, 1880, 1038).

(2) Ferraris, op. cit., n. 494; Orlando, *Giustizia amm.* nel Trattato completo di dir. amm., vol. III, pag. 829; Graziani, *Il debito pubblico* nel Trattato citato vol. IX, 665; Vitta, *Giustizia amm.*, Milano, 1902, pag. 150.

(3) Legge cit., art. 19, 33. Reg., art. 52, 65, 70, 97, 147, 149, ecc.

(4) Veggansi le sentenze a pag. 4, nota 3; Ferraris, n. 492; Orlandi, Graziani, Vitta, l. c.; Meucci, op. cit., pag. 520; Mantellini, *Lo Stato e il codice civile*, II, pag. 430-31; Giorgi, *Dottr. delle persone giuridiche*, vol. III, n. 83 e seg. e note.

anche altre, le quali, dal punto di vista obbiettivo specialmente, restringano ancora di più il novero delle questioni al Consiglio deferite.

Riservando a un numero successivo la risoluzione di questo punto capitale, da quanto è pacificamente ammesso si può già dedurre, che la competenza del Consiglio di Stato è *privilegiata ratione personae e speciale ratione materiae.* Essa è dunque una competenza *eccezionale,* specialmente se si tien conto della natura del contratto di prestito pubblico e dei principii fondamentali del nostro diritto intorno alla giurisdizione ordinaria e ai suoi rapporti coll'amministrazione.

Il contratto di prestito pubblico è un negozio giuridico di diritto privato, un contratto obbligatorio (1). Lo stato stipulando un prestito pubblico non impone condizioni o offre vantaggi speciali in virtu della sua sovranità, nè agisce in condizione di monopolio, dando così luogo a negozio di diritto pubblico, bensì stringe rapporti in condizioni di libertà e di concorrenza (2). La richiesta del capitale necessario si fa cioè sull'ordinario mercato finanziario e nelle ordinarie condizioni di esso: anzi, siccome generalmente si fa non nel mercato nazionale, ma in quello internazionale su cui la sovranità dello stato contraente neppur si stende, esula ogni dubbio che questo possa in modo alcuno restringere la libertà di contrattazione. Ciò è tanto vero che lo stato subisce le condizioni ordinarie del mercato circa la principale obbligazione che assume, quella dell'*interesse*: e se può determinare le altre condizioni (rimborso, commerciabilità dei titoli, ecc.) è perchè pone in essere l'istituto giuridico privato della *offerta* e in ogni modo perchè esse si riflettono in quell'essenziale obbligazione dell'interesse la cui determinazione rimane libera (3). Ben è vero che lo scopo del contratto di prestito pubblico sta nella necessità di provvedere all'esistenza stessa dello stato, al funzionamento dei suoi servizi; ma ciò attiene al motivo per cui il negozio giuridico è posto in essere, non alla natura del negozio stesso: laonde non basta a determinare il carattere di diritto pubblico del vincolo che ne insorge (4). Chè se lo scopo determinasse la natura dei rapporti giuridici, tutti i negozi posti in essere dallo stato, in quanto devono aver per fine l'utile pubblico, sarebbero di diritto pubblico e non sarebbero

(1) Sul concetto di contratto obbligatorio di diritto privato: FILOMUSI-GUELFI, *Enciclopedia giuridica*, § 73 e note; MERKEL, *Iuristische Enciclopadie*, 2ª. Ed., § 650.

(2) Sulla corrispondenza fra il concetto giuridico di contratto e quello economico di scambio in regime di concorrenza, e sui rapporti giuridico-pubblici da cui, per non esservi libertà e concorrenza, esula la ragione contrattuale, vedasi CAMMEO, *La volontà individuale e i rapporti di diritto pubblico*, Torino, 1900, pag. 14 e segg.

(3) Sul fatto che la contrattazione dei prestiti pubblici si fa sul libero mercato internazionale e segue le norme ordinarie dell' interesse: GRAZIANI, *Il debito pubblico.* Trattato cit., vol. cit., pag. 562-63. Per la costruzione giuridica, di questi rapporti di libera contrattazione e per influenza soltanto apparente che su di essi ha la legislazione: LABAND, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, III Ed., Vol. II, pag. 839-40

(4) ROMANO, *Principii di diritto amm.* Milano, 1902, n. 643.

mai regolabili dal diritto privato. È vero anche che le conseguenze del prestito pubblico possono aver enorme importanza politica, perchè affettano il credito dello stato e quindi eventualmente la sua stessa esistenza: ma ciò è frutto della entità economica dei rapporti giuridici posti in essere, non della loro natura giuridica: e debiti nascenti da i più puri negozì giuridici privati (compra di navi, fornitura di armi, di carbone, ecc. sul mercato internazionale) possono, quando concorrano particolari circostanze e assumano grande entità, influire ugualmente sul credito e sull'esistenza degli stati, senza divenir, per questo, negozi giuridici pubblici. È vero che vi sono particolarità che distinguono questi prestiti dagli altri: il credito è fatto più al consorzio politico che al patrimonio; è commisurato considerando come indefettibile l'ente: è spesso perpetuo pur non avendo, come la costituzione di rendita, una garanzia reale; è anche vero finalmente che tutte queste circostanze si riflettono nelle clausole contrattuali e sul regime giuridico del negozio, dando luogo a un diritto speciale alquanto diverso dal diritto comune (1). Ma è da considerare che di tutte queste specialità favorevoli o contrarie si tiene conto sul mercato nella libera determinazione dell'interesse e che il regime giuridico diverso dipende dalla maggiore o minor fiducia che liberamente ispira lo stato in confronto di altri debitori. Laonde nè queste specialità influiscono sul fatto che il rapporto si svolge nella categoria economica dello scambio sotto regime di concorrenza e che quindi rientra nella categoria giuridica del contratto; nè un ordinamento giuridico, per esser speciale, cessa di esser privato, tutte le volte che rimangono integre le condizioni di uguaglianza fra soggetti e di libertà di rapporti patrimoniali, che del diritto privato sono la caratteristica (2). Fissato che il contratto di prestito pubblico è di diritto privato ed esclusivamente di diritto privato (3), ricorderemo appena che, se il capitale e rimborsabile, il contratto è un *mutuo*; se non lo è, si assomiglia alla *costituzione di rendita*, donde nel linguaggio corrente prende il nome (4).

Ciò premesso, e tenuto conto che secondo l'art. 2 della legge sul contenzioso amministrativo 20 marzo 1865 all. E tutte le cause su cui si faccia questione di un *diritto civile*, ancorchè vi sia interessata la

(1) Per queste diversità: Giorgi, *Teoria delle persone giuridiche*, III, 83.

(2) Nel senso che il dirito regolante il contratto di prestito pubblico ha carattere *speciale*, ma non cessa di essere diritto privato, Meucci, op. cit., pag. 509-10.

(3) Quindi non possono accettarsi le teorie che il contratto di prestito pubblico sia un portato piuttosto della personalità politica che della personalità civile dello stato, che sia misto di diritto pubblico e privato, di cui si ha esempio in Ferraris, op. cit., n. 494; in Giorgi, op. cit., III, pag. 83 e 431; e nella sentenza della Cass. Roma, 19 giugno 1884 (*Annali* 1884, I, 379).

(4) Nel senso che il contratto di prestito pubblico sia di diritto privato, Mantellini, *Lo stato e il cod. civ.*, II, pag. 428; Meucci, l. c.; Romano, l. c.; Dareste, *La justice administrative*, II ed., pag. 379. Laband, op. cit., pag. 340-41; G. Meyer, *Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts*, II Ed., vol. II, pag. 278. Per la distinzione fra mutuo e costituzione di rendita veggasi, oltre alcuni cenni in Mantellini e Dareste, l. c.; Laband e Meyer, l. c.

pubblica amministrazione sono di competenza dei tribunali ordinarî, è evidente che le controversie sul debito pubblico rientrerebbero anche esse in questa competenza, se non ne fossero espressamente sottratte.

9. La disposizione di legge che stabilisce in materia la competenza del Consiglio di Stato, essendo dunque sotto tutti i punti di vista eccezionale va interpretata ristrettivamente (1).

Quindi è stato rettamente deciso che essa non può applicarsi quando non concorrano le condizioni subbiettive e cioè la controversia non si agiti fra lo stato e un suo creditore. Così è stato pronunziato per una questione che aveva per oggetto un prestito forzoso nello stadio in cui lo stato esige la prestazione del capitale, e quindi richiede il soddistacimento di una imposta comparendo esso come creditore (2).

Esula del pari la competenza suddetta quando non concorre la condizione obbiettiva del riferirsi la controversia a una prestazione relativa al prestito pubblico e a quella forma di prestito che assume il nome tecnico di *debito pubblico*, cioè ad una prestazione relativa al consolidato e ai debiti degli antichi stati separatamente inclusi nel Gran libro del debito pubblico (3). Quindi giustamente furono dichiarate di competenza giudiziaria le controversie su debiti nascenti da ordinarî rapporti amministrativi, come gli stipendi e le pensioni (4); circa l'esistenza di obbligazioni contratte dagli antichi stati per qualunque scopo politico o religioso, ancorchè di soddisfarvi, secondo le vecchie leggi, con l'accensione di iscrizioni sul debito pubblico, tutte le volte che la questione cadesse sull'esistenza del debito (5); circa la responsabilità di un'amministrazione diversa da quella del debito pubblico per avere con ostacoli trapposti al vincolo di una cauzione fatto cadere in prescrizione un certificato (6); circa debiti straordinarî dello stato non inclusi nel Gran libro del debito pubblico, come i buoni del tesoro (7) e anche secondo una sentenza il prestito forzoso (8); circa la tassazione dei redditi derivanti da titoli di debito pubblico (9).

(1) Cons. di Stato, 28 marzo 1873, citata e approvata in Mantellini, *Conflitti di attribuzione*, vol. III, pag. 82.

(2) Cons. di Stato, 11 dicembre 1867 (*Riv. amm.*, 1868, 679).

(3) Il debito consolidato è quello 3 %, 3 ½ % 4 %, 4 ½, o 5 % creato con diverse leggi, che è inutile enumerare; gli altri debiti o furono unificati o furono separatamente iscritti con le leggi 4 agosto 1861, n. 174; 3 sett. 1868, n. 4580; 19 aprile 1872, n. 763. A questi si devono aggiungere le obbligazioni ferroviarie garantite dallo stato con la legge 27 aprile 1885, n. 3048, art. 14.

(4) Cons. di Stato, 15 maggio 1875, in Mantellini, l. c.

(5) Cons. di Stato, 15 maggio 1875 (*Riv. amm.* 1875, 670); Cass. Torino, 11 febbraio 1868 (*Giur. ital.*, 1868, I, 165).

(6) Cons. di Stato, 3 febbraio 1875 (*Foro it.*, 1877, III, 6).

(7) App. Lucca, 22 marzo 1887 (*Annali*, 1887, III, 89).

(8) Cass. Roma, 26 giugno 1896 (*Giust. amm.*, 1896, III, 132), nei motivi, giacchè la materia del contendere sfuggiva certamente per ragione diversa alla competenza speciale. *Contra* quando la controversia concernesse la restituzione del prestito forzoso, Cons. di Stato, 11 dec. 1867, citato.

(9) App. Torino, 24 aprile (*Giurispr. Tor.*, 1899, 901) trattandosi di rendita spettante ad opere pie.

10. La giurisprudenza, fino alle ultime sentenze del 1900, 1901 e 1092 citate al n. 1, e una parte della dottrina sono andate assai più in là ed hanno escluso dalla competenza del Consiglio di Stato, così le questioni circa i casi e i modi della cooperazione della amministrazione ai trapassi della rendita nominativa (n. 5), come le questioni circa gli obblighi sostanziali del contratto di debito pubblico, quando sieno da risolversi secondo il diritto comune (n. 6). Le ragioni di questa teoria sono in parte generali ai due casi, in parte speciali a ciascuno di essi.

Il concetto fondamentale generale non è altro se non una ulteriore estensione del principio che la competenza del Consiglio di Stato è eccezionale e che deve essere interpretata restrittivamente. Si osserva, dal punto di vista dell'interpretazione letterale dell'art. 25, n. 1, che la legge non deferisce al Consiglio di Stato, con espressione generale, tutte le questioni in materia di debito pubblico tra lo stato e i suoi creditori: ma usa una formula assai meno imperativa e recisa, la quale lascia argomentare che alcune questioni rimangano escluse (1). Dal punto di vista dello spirito della legge si nota che la presumibile ragione di essere della competenza eccezionale sta nella ragione politica dell'istituto, in quanto esso interessa il credito e, col credito, l'esistenza stessa finanziaria e politica dello stato. Quindi la competenza eccezionale deve aversi per quelle sole controversie che toccano quest'aspetto politico, che possono affettare il credito dello stato (2). Si ricorda infine, che all'art. 25 medesimo nell'ultimo capoverso è detto: « nulla è innovato, anche per le materie prevedute in questo articolo, alle disposizioni delle leggi vigenti, per quanto riguarda la competenza giudiziaria ». Questo capoverso fu sanzionato dalla legge di riforma del 31 marzo 1889 e di qui tratto per inscriverlo nel testo unico; la giurisprudenza che interpretava la legge restringendo alle sole questioni di ragione politica la competenza del Consiglio di Stato sul debito pubblico si è venuta consolidando prima del 1889. Quindi è da ritenersi che il capoverso suddetto abbia voluto conservare tali principi, conciliando così le regole ordinarie di competenza con la regola eccezionale.

(1) Ferraris, op. cit., pag. 445.

(2) Cass. Roma, 19 luglio 1884 (*Annali*, 1884, I, 379): « L'istituto del debito pubblico è un assieme di rapporti complessi che sono tutelati dai modi del suo organismo; ha una ragione politica di esistere, perchè provvede a grandi necessità economiche degli stati moderni; ha anche una ragione di esistere nei rapporti internazionali, perchè la rendita si contrae pure e si negozia in estere nazioni; ma ha anche una sua ragione d'essere da un rapporto di privato diritto, consistente nell'obbligo che lo stato paghi i suoi creditori di rendita. Così l'indole di questa creazione moderna, che si chiama il *gran libro*, spiega l'art. 10. Al potere giudiziario non può essere dato di conoscere tutto quanto attiene all'organismo del debito pubblico sotto i due primi aspetti: è perciò che il Consiglio di Stato interpreta i contratti di prestito e le leggi relative, ma per la ragione inversa è del magistrato ordinario il conoscere della prescrizione, che si risolve in un'altra controversia che è quella sola di vedere se un pagamento sia dovuto o se sia esistita una obbligazione ».

11. In ordine a queste premesse le questioni per trapassi di rendita nominativa proposte contro l'amministrazione furono ritenute estranee alla competenza del Consiglio di Stato perchè non hanno conseguenze finanziarie per lo stato e non attengono alla ragione politica del debito pubblico. Esse, si disse o si avrebbe potuto dire, sono di diritto privato, perchè interessano soltanto i privati, di cui l'amministrazione si limita a registrare e eseguire i voleri: non sono di diritto speciale, perchè l'istituto della registrazione presso il debitore dei trapassi di titoli nominativi è inerente all'essenza di questi titoli, emanino o no dallo Stato. Se non si vuol ammettere ciò, da un altro punto di vista è d'uopo riconoscere che queste questioni a tutto rigore non sono controversie fra l'amministrazione e un suo *creditore*, perchè l'amministrazione non ha nessun interesse, almeno pecuniario, nella contestazione e il cittadino attore non affaccia una pretesa *creditoria*, ma invoca una semplice prestazione di carattere pubblico amministrativo (1). Le controversie di tal fatta contro l'amministrazione sono allora del tutto analoghe a quelle che si propongono contro il conservatore delle ipoteche in materia di iscrizioni ipotecarie: tanto in quel caso quanto in questo, si richiede all'amministrazione un atto destinato a dar pubblicità a negozi giuridico-privati. Come nella materia ipotecaria la competenza è del giudice ordinario, così deve essere in tema di operazioni su titoli del debito pubblico (2). Su queste basi fu dichiarata espressamente o tacitamente la competenza giudiziaria nei casi ricordati al n. 5 di contestazione circa la traslazione di un credito ereditario in base a sentenza, circa il rifiuto di cancellazioni di un'ipoteca, circa la necessità che le sentenze ordinanti la traslazione sieno passate in giudicato, circa la procedibilità di sequestri e opposizioni (3).

Quando in seguito a operazioni che si asseriscono indebitamente e negligentemente fatte si chiede il risarcimento di danni a queste ragioni se ne aggiungono due altre : l'evidente contenuto patrimoniale dell'oggetto della domanda e il carattere di diritto privato del titolo di essa, che è la *colpa civile*. Di qui la affermata competenza giudiziaria nelle cause promosse per far dichiarare la responsabilità dell'amministrazione per traslazioni e tramutamenti compiuti su documenti falsi (4).

Quando poi la causa contro l'amministrazione si accompagna con un'altra causa tra privati, si invocano anche in via subordinata, per af-

(1) Sostanzialmente in questo senso Cass. Napoli, 9 sett. 1874 (*Annali*, 1874, I, 442).

(2) Così implicitamente Cass. Torino, 14 sett. 1878 (*Foro it.* 1879, I, 38).

(3) Cass. Torino, 8 aprile 1897, citata; Cass. Torino, 14 sett. 1878, citata; Cass. Napoli, 9 settembre 1874, citata; App. Firenze, 18 marzo 1876; Cass. Napoli, 11 nov. 1877; Cass. Roma, 16 genn. 1885; App. Roma, 25 aprile 1895; App. Torino, 24 febbr. 1896, citate.

(4) Così implicitamente: App. Napoli, 11 marzo 1870; 28 marzo 1870; 17 maggio 1871; Cass. Napoli, 21 marzo 1871; Cass. Torino, 8 nov. 1878; App. Torino, 16 luglio 1880: Cass. Napoli, 1 ottobre 1896; App. Messina, 6 aprile 1898; tutte citate e esplicitamente; App. Napoli, 26 maggio 1900 (*Foro ital.*, 1900, I, 1044).

fermare la competenza dei Tribunali ordinari, le regole circa la connessione o consistenza di causa (1).

12. Per le cause tra possessori di titoli di rendita e amministrazione, inerenti alla sostanza stessa del contratto di prestito pubblico (n. 6) dal duplice elemento politico e civile del rapporto giuridico deriva, si dice, la distinzione fra controversie da risolversi secondo criteri di diritto pubblico, o almeno di diritto speciale, e controversie da decidersi secondo criteri di diritto comune.

Questa seconda specie di controversie non può, si conclude, appartenere alla giurisdizione del Consiglio di Stato, perchè non risponde al requisito obbiettivo di tale competenza eccezionale, dovendosi, per risolverle, non già interpretare i contratti di prestito pubblico e le leggi relative, bensì le norme di diritto civile comune (2).

Quindi la ammissione della competenza speciale per le sole quistioni su arretrati di interessi o rimborsi di prestito redimibili (3) e la esclusione di essa competenza e la dichiarazione di quella ordinaria sulle controversie per prescrizione (4), per rinnovazioni di titoli al portatore (5), e per responsabilità dipendenti da falsificazione di titolo al portatore (6).

13. Sembra giusta l'aperta reazione che si è venuta di recente pronunciando contro questa dottrina. È da approvarsi che la competenza del Consiglio di stato si consideri come eccezionale e si interpreti restrittivamente: ma non si deve esagerare sino al punto di disconoscere la chiara lettera della legge e il suo spirito, desunto dall'origine storica dell'istituto.

Quando l'art. 25, n. 1 parla di controversie fra lo stato e i suoi creditori circa « l'interpretazione dei contratti di prestito pubblico, delle leggi relative a tal prestito e delle altre sul debito pubblico », adopera un'espressione analitica perfettamente uguale all'espressione sintetica « tutte le controversie in materia di debito pubblico ». I rapporti giuridici fra stato e cittadini inerenti al debito pubblico sono governati da una legge e da un regolamento speciali, che disciplinano si può dire, l'intera materia. Quindi « *controversie richiedenti l'interpretazione delle leggi sul debito pubblico* » e « *controversie sul debito pubblico* » sono concetti equivalenti. In ogni modo ogni dubbio è tolto circa l'estensione dell'art. 25, n. 1 dalla dichiarazione generale che appartengono alla competenza speciale anche le controversie involgenti l'interpretazione dell'*altre leggi sul debito pubblico*. Del re-

(1) App. Napoli, 26 maggio 1900, citata.

(2) Cass. Roma, 19 luglio 1884, citata e FERRARIS, ORLANDO, GRAZIANI, VITTA, citati.

(3) Cons. di Stato, 3 luglio 1867; 23 dec. 1896; 24 dec. 1887, citate.

(4) Con motivazione espressa Cass. Roma, 19 luglio 1884, citata, senza motivazione. Cass. Napoli, 18 luglio 1876; App. Palermo, 26 maggio 1898, citate.

(5) Cass. Palermo, 12 sett. 1871 e App. Torino, 16 luglio 1880, citate, senza motivazione.

(6) Cons. di Stato, 9 luglio 1877 (*Boll. giud. amm.* 1878, III, 118), con motivazione espressa.

sto questo metodo di classificare le controversie piuttosto secondo i negozi giuridici o le leggi da interpretare che secondo l'oggetto era comune al sistema del diritto sardo sul contenzioso amministrativo e ciò non pertanto tutte le questioni comprese nelle categorie così determinate sfuggivano alla competenza ordinaria (1). Questo per la lettera della disposizione.

Quanto allo spirito di essa non vi sono dati sicuri per accertare le intenzioni del legislatore; i lavori preparatori non ci illuminano in proposito. E' presumibile che il motivo di questa competenza eccezionale stia nella ragione politica del debito pubblico: nel pericolo supposto che il giudizio ordinario per le lunghezze della procedura e la inesperienza di magistrati possa compromettere il credito dello stato. Ma se vi sono traccie di quest'ordine d'idee nei lavori preparatori (2) nulla vi è che autorizzi a credere, di fronte alla lettera ampia e comprensiva della disposizione, che il motivo generico si sia cambiato in intenzione specifica di restringere la competenza a quelle sole cause che possono compromettere il credito. Invece se si ripensa che la disposizione trae origine remota da una legge del 1819 e prossima da una legge del 1859, ispirate entrambe ai concetti e magari ai pregiudizi del contenzioso amministrativo, è evidente che il suo spirito è di affermare la competenza eccezionale in tutte le cause di debito pubblico in cui sia parte lo stato senza distinzione, perchè il contenzioso è un foro eccezionalmente privilegiato *ratione personae*. Nè la posteriore legislazione abolitrice dei privilegi di foro e del contenzioso ha potuto avere ed ha avuto influenza su questo punto; giacchè l'abolizione del contenzioso con la legge 20 marzo 1805 all. E è contemporanea, non posteriore, all'art. 10 n. 2 della legge sul Consiglio di Stato 20 marzo 1865, all. D, e perchè la disposizione dell'art. 10, n. 2 di quest'ultima legge è identica a quella della legge del 1859 e non porta traccie, pertanto, di diversità di concetto.

D'altro canto non è possibile distinguere con un criterio giuridico, e quindi preciso, le controversie che attengono alla ragione politica e quelle che attengono alla ragione civile. Il credito è cosa tanto delicata, che qualunque contestazione sui relativi rapporti può pregiudicarlo. Gli eccessivi ostacoli frapposti alla trasmissibilità dei certificati nominativi e la conseguente diminuzione di commerciabilità, l'abuso dell'eccezione di prescrizione possono affettar il credito dello stato, così come la renitenza a soddisfar arretrati d'interessi per altri motivi o l'indugio a procedere a rimborso dei debiti redimibili. E' questione di casi, di sfumature; è quistione di maggiore o minor pericolo per il credito, ma non è questione di essenza. Se, come disse la Cassazione di Roma

(1) Vedasi il R. Editto 29 ott. 1847, art. 26: « Apparterranno ai Consigli d'intendenza: . . .; 4.° *Quelle relative all'intelligenza e all'eseguimento* di contratti per lavori d'ogni genere nell'interesse delle R. Aziende, dell'Economato generale, ecc.: . . . . . .; 6.° Le contestazioni *sull'intelligenza ed eseguimento* dei contratti di somministranze, ecc. ». Cam. dei Conti, 24 genn. 1851 (*Bettini*, 1851, III, 3).
(2) Relaz. Rattazzi nel 1854, citata.

con la sua citata sentenza del 19 luglio 1884, non attengono alla ragion politica, ma alla ragion civile e sfuggono alla competenza speciale le questioni circa « l'obbligo che lo stato paghi i suoi debitori » non esistono controversie possibili fra stato e suoi creditori che sieno di competenza speciale, giacchè tutte, essenzialmente, si concretano in quell'obbligo. La distinzione si distrugge da sè. Ma la verità è che il credito consiste nella convinzione che il debitore soddisfi al suo obbligo di pagare e che tutte le controversie circa l'obbligo di pagare affettano o possono affettare il credito, appunto perchè ne minacciano le stesse basi. Quindi, se la competenza eccezionale è data dalla così detta ragion politica del credito dello stato, sono proprio quelle controversie sull'obbligo di pagare i debiti, che si vorrebbero sottratte alla competenza del Consiglio di Stato, quelle che costituiscono invece la materia naturale, date le premesse, di tale giurisdizione privilegiata.

Nè la legge sul Consiglio di Stato, 31 marzo 1889, art. 4 e il testo unico 2 giugno 1889, art. 25 disponendo che « nulla è innovato, per le materie prevedute da quest'articolo, alle disposizioni delle leggi vigenti per quanto riguarda la competenza giudiziaria » possono avere alcuna influenza sulla questione. La giurisprudenza anteriore dal 1865 al 1889 adottava certo la dottrina dell'interpretazione ultra-restrittiva della competenza speciale, ma non l'adottava uniformemente, perchè vi sono anche decisioni contrarie(1), non la adottava coscientemente, giacchè son rare le sentenze che pronunciano espressamente sulla competenza (2), e, quando su di essa pronunciano, rivelano spesso la più grande ignoranza della legge da applicare (3). Ora non è certo una tale giurisprudenza che verosimilmente il legislatore del 1889 può aver voluto consacrare come nuova legge. Ne mai l'ha consacrata, giacchè, letteralmente, è fatta riserva soltanto delle *disposizioni di legge* sulla competenza giudiziaria, e qui disposizioni di tal fatta non ne esistono, ma ne esistono bensì delle contrarie: e dal punto di vista dell'intenzione, fu, nei lavori preparatori, dichiarato di volere lasciare impregiudicate le controversie intorno alle antiche competenze giurisdizionali del Consiglio di Stato (4).

11. Da queste premesse, in tema di controversie circa la cooperazione dello stato al trasferimento di titoli nominativi, decorre logicamente l'opinione della competenza speciale. Come abbiamo detto, queste questioni in quanto toccano la commerciabilità dei titoli possono influire sul credito dello stato. L'opinione opposta considera queste ope-

(1) Tali la decisione del Consiglio di Stato, 3 ottobre 1871, in tema di prescrizione citata sopra.

(2) Cass. Napoli, 8 sett. 1874 (*Ann.*, 1874, I, 379); Cons. di Stato, 9 luglio 1877; App. Torino, 16 luglio 1880; Cass. Roma, 19 luglio 1884, citate.

(3) Così l'App. di Torino, 16 luglio 1880 (*Foro*, 1880, I, 1038) dice che « i decreti del Consiglio di Stato (in materia di debito pubblico) si riferiscono a pratiche amministrative non a materie contenziose ».

(4) Relazione Costa al Senato, citata.

razioni come mezzi di pubblicità dei diritti sulle iscrizioni e sui loro trapassi; ma dimentica che codesti diritti e codesti trapassi hanno per oggetto un diritto di credito e che, quindi, le annotazioni relative sono il mezzo speciale per la notificazione al debitore dell'avvenuta cessione. Lo stato debitore ha pertanto un interesse proprio e diretto a non essere ceduto e a non prestarsi alla cessione fuori dei casi e delle forme previste; chè altrimenti la sua posizione ne sarebbe resa deteriore (1). Il possessore del titolo esigendo la cooperazione del debitore al trasferimento del credito dispiega una pretesa contrattuale, giacchè è l'emittente che col porre in circolazione *titoli nominativi* ha assunto l'obbligazione verso il prenditore ed i successivi legittimi possessori del titolo di prestare il suo consenso e la sua opera agli ulteriori trapassi (2). Il caso e pertanto sostanzialmente diverso da quello di una controversia circa le iscrizioni ipotecarie, promossa contro il conservatore: ivi si contende di una prestazione amministrativa, non contrattuale. Nel caso presente pertanto le controversie sono vere controversie fra lo stato e un suo *creditore*, con questo soltanto che la prestazione non consiste in un *dare*, ma in *facere* o in *non facere*; ed esse involgono l'interpretazione dei contratti di prestito pubblico e delle leggi relative; vi sono quindi anche tutti gli estremi testuali per la competenza eccezionale secondo l'art. 25, n. 1. Che se per avventura la prestazione dello stato non fosse contrattuale, ma costituisse prestazione di un servizio pubblico amministrativo, la conclusione sarebbe egualmente sfavorevole alla competenza ordinaria. Infatti nella maggior parte dei casi la *domanda* consiste nel chiedere, come dicemmo, un *facere* o un *non facere*: nel chiedere cioè all'amministrazione quello che, esclusa la contrattualità, sarebbe l'omissione d'un atto amministrativo e l'adempimento o la revoca di un tale atto. E ciò appunto non potrebbesi mai chiedere dinanzi all'autorità giudiziaria, ma soltanto a una giurisdizione speciale, per l'art. 4 della legge sul contenzioso, che interdice l'ingerenza diretta del giudice a mezzo di comandi o divieti nel campo amministrativo. Nè potrebbe valere l'analogia col caso delle controversie ipotecarie tra privato e conservatore, giacchè, prescindendo da altre possibili ragioni, esiste per determinare la competenza civile su quelle il testuale disposto dell'art. 2039 del codice civile, mentre qui manca una disposizione analoga.

Quand'anche non si contenda dell'effettivo adempimento di un dato atto o di un'effettiva omissione, ma si richiegga dallo stato una indennità pecuniaria per un atto o per un'omissione illeciti e colposi, la competenza non cessa di esser speciale. Secondo le nostre premesse siffatta colpa è *contrattuale* e come tale rientra nella giurisdizione del Consiglio di Stato perchè involge questione sull'interpreta-

(1) Cfr. VIVANTE, op. e vol. cit., n. 811.

(2) La contrattualità di tali operazioni argomentasi anche da VIVANTE, op. e vol. cit., n. 832, 835, 837.

zione del contratto di prestito pubblico e delle leggi relative. Che se per avventura si volesse di nuovo negare il carattere contrattuale della prestazione e quindi della colpa, quand'anco la questione non si considerasse come tale da richiedere la interpretazione dei contratti di prestito pubblico e delle leggi relative a tali prestiti, essa richiederebbe però sempre l'interpretazione delle *altre leggi ael debito pubblico* non inerenti cioè al contratto, e la competenza speciale riprenderebbe valore sotto questo aspetto (1).

Neppure può mai avere influenza in nessun caso sulla competenza il fatto che a una controversia fra un privato e lo Stato se ne accompagni un' altra fra due privati. Si tratta in questi casi di un semplice fenomeno di connessione di causa, giacchè o vi è identità di titolo e di oggetto, come nelle controversie proposte, da chi si lamenta di un'opposizione indebita, contro l'opponente e l'amministrazione: o vi è solo identità di oggetto, come nella istanza di risarcimento di danni per traslazione in base a titoli falsi, proposta contro i falsificatori e contro l'amministrazione (2). Ora è risaputo che in diritto italiano la connessione deroga alla competenza territoriale, ma non a quella per materia (3).

15. Dimostrata l'impossibilità di una distinzione tra controversie che attengono alla ragione politica e alla ragione civile del debito pubblico, accertato anzi che tutte le controversie toccano l'una per i risultati e l'altra per la sostanza e natura del vincolo giuridico, vien meno ogni fondamento per sottrarre alla competenza speciale del Consiglio di Stato alcune delle controversie tra stato e suoi creditori, aventi per oggetto le obbligazioni sostanziali del contratto di prestito pubblico.

Imperocchè non si dilegua soltanto la ragione di essere delle due categorie di cause da sottoporsi ad un trattamento diverso; ma scompare anche ogni ulteriore criterio di distinzione. Non si possono distinguere le cause secondo che involgono questioni di diritto pubblico e di diritto privato, dappoichè tutte le controversie sulle obbligazioni sostanziali del contratto di prestito pubblico, come abbiamo dimostrato, sono di diritto privato. E se pur ha qualche remoto fondamento la

(1) In questo senso se non per tutte queste precise considerazioni relativamente a questioni di effettiva traslazione, App. Torino, 28 febbraio 1902 (*Giur. ital.*, 1902, I, 2, 581). Su questioni di responsabilità vegganasi: Cass. Roma (sez. un.), 1 marzo e 27 agosto 1901 (*Legge*, 1901, II, 366, 580); App. Roma, 13 maggio 1902 (*Giur. ital.*, 1902, I, 2, 361): Cass. Roma (sez. un.) 6 agosto 1902 (*Mon. dei trib.*, 1902, 944).

(2) Non può trattarsi di continenza di lite o di lite accessoria, perchè entrambi questi istituti processuali (fuori del caso della chiamata in garanzia di cui non è luogo a parlare) suppongono l'identità subbiettiva. MORTARA, *Commentario al cod. di proc. civ.*, II, n. 224, 229, 230.

(3) MORTARA, op. cit., II, n. 216; MATTIROLO, *Trattato di dir. giud.*, 5ª Ed., I, n. 899; Trib. Napoli, 9 maggio 1902 (*Legge*, 1903, I, 455).

distinzione fra obbligazioni, inerenti a questo contratto, regolate dal diritto speciale e obbligazioni regolate dal diritto comune, non può rettamente questa distinzione farsi base della separazione della competenza fra la giurisdizione ordinaria e la speciale. Il dire infatti che le questioni risolubili col diritto comune appartengono ai Tribunali, e quelle risolubili con il diritto speciale alla IV sezione, perchè le seconde soltanto involgono l'interpretazione delle leggi sul debito pubblico e le altre richiedono l'interpretazione di leggi civili ordinarie, è fare una petizione di principio. Infatti, come abbiamo osservato, essendo la legislazione sul debito pubblico assai vasta e comprensiva e apparendo il diritto comune come fonte giuridica sussidiaria, l'accertare se una controversia sia, o no, da risolversi secondo il diritto comune, presuppone una interpretazione del diritto speciale per stabilire se non esistono regole particolari e se quelle comuni sieno compatibili col sistema giuridico proprio dell'istituto. Rettamente quindi fu, in passato, dichiarata la competenza del Consiglio di Stato sulle questioni di prescrizione (1) e recentemente sulle questioni di responsabilità per poca diligenza nel rimettere in circolazione cartelle false al portatore (2).

A queste conclusioni, che ampliano notevolmente la competenza della IV sezione in materia di debito pubblico, conduce la retta esegesi dell'art. 25, n. 1 della legge sul Consiglio di Stato. Che *de iure condendo* sia opportuna una tale ampiezza di giurisdizione speciale o sia da approvarsi una qualunque, anche limitata, giurisdizione speciale è quistione dubbia e generalmente risolta in senso negativo (3). Ma *de iure condito* la tendenza della giurisprudenza più recente ci sembra la sola degna di approvazione.

Prof. Federico Cammeo.

(1) Cons. di Stato, 3 ottobre 1871, citato in Mantellini, *Conflitti*, II, pag. 16.
(2) App. Roma, 13 gennaio 1900 (*Giur. ital.*, 1900, I, 2, 221).
(3) De Gioannis-Gianquinto, *Corso di diritto pubblico amministrativo*, Firenze, 1881, vol. III, parte 1.ª, pag. 39; Orlando, op. cit. e vol. cit., pag. 829; Graziani, op. cit. e vol. cit., pag. 664.